N° 16

FR. 3 1870 5

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 20810

OPINION

DE

LAUSSAT,

Sur la résolution du 27 germinal an 6, relative à la comptabilité intermédiaire.

Séance du 19 prairial an 6.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Si la résolution relative à la comptabilité intermédiaire me paroissoit bonne, je la soutiendrois sans m'embarrasser de passer, au gré de ses détracteurs, pour favoriser les partisans intéressés des places qu'elle crée; elle me paroît

THE NEWBERRY LIBRARY

mauvaise, je l'attaque, &, malgré les insinuations ou malignes ou oratoires de ses défenseurs, je ne crains pas que vous me supposiez ni quelque intérêt, ni quelque envie de protéger les dilapidations qu'elle tend à dévoiler.

Le second article de cette résolution en comprend tout le plan. Ce plan consiste, comme il y est dit, à établir un bureau particulier qui soit chargé de la liquidation provisoire de la comptabilité intermediaire, & composé de cinq membres, à la nomination du Directoire exécutif, & sous la surveillance du ministre des finances.

Les autres dispositions ne contiennent que des détails d'exécution.

On appelle *comptabilité ancienne* celle qui est antérieure au premier juillet 1791; *comptabilité intermédiaire*, celle qui a commencé à cette époque, avec l'organisation de la trésorerie nationale, & fini avec le gouvernement révolutionnaire, au moment de la mise en activité de la constitution de l'an 3; enfin, *comptabilité constitutionnelle*, celle qui marche à la suite de cette constitution.

Ces divisions fort simples en théorie éprouvent de très-grands obstacles & des exceptions continuelles, dans la pratique.

Il est aisé de concevoir qu'après même la plus violente révolution, il y a des rapports nécessaires entre les opérations de l'ancien & du nouveau gouvernement, chez un peuple qui a passé sans interruption de l'un à l'autre. La transition subite & totale d'un ordre de choses compliqué à un autre équivalent, ne s'opère pas à-la-fois, en un clin d'œil, & d'un mot.

Aussi, quand un bureau de comptabilité eût été tout-à-coup substitué aux anciennes chambres des comptes éparses sur le territoire de la France, il dut d'abord, pour lier ses opérations aux leurs, envoyer des commissaires sur les lieux, afin d'y prendre connoissance du dernier état de toutes les comptabilités, & se saisir des derniers comptes: c'est par ce moyen qu'il connut de quel point il avoit à

partir, & qu'il ſe procura des termes de comparaiſon, ſans leſquels il auroit jugé au haſard.

Mais, quoique déja la révolution eût produit de grands bouleverſemens, quoique nous fuſſions en 1793 quand le bureau de comptabilité ſe mit ainſi en meſure, perſonne ne s'étoit, même auparavant, aviſé de douter que cette inſtitution récente ne parvînt à atteindre tous les comptables, & qu'il fallût à côté d'elle en former une ſeconde, dont la miſſion ſpéciale & unique fut de préparer la rédaction & les jugemens des comptes. Ce qu'on ne crut pas néceſſaire pour la comptabilité ancienne, la réſolution le décide tel pour la comptabilité intermédiaire.

Celle-ci, dit-on, a été jetée par la force des circonſtances dans un chaos, d'où les moyens ordinaires ne ſuffiſent pas à l'ôter : on y travaille en vain depuis trois ans; il eſt donc preſſant de recourir à un moyen extraordinaire.

Les obſtacles qui embarraſſent ſont de deux eſpèces : les uns viennent des comptables, & les autres viennent des acquits.

Le nombre des comptables eſt infini & inconnu : chaque repréſentant du peuple en miſſion, chaque département, chaque diſtrict, chaque comité de ſurveillance, chaque commiſſion, chaque agence en créoit à ſa guiſe. Pluſieurs ſont morts ou de mort violente ou de mort naturelle : beaucoup ont diſparu; d'autres ſont inſolvables; il en eſt enfin qui, par impéritie & incapacité, ne ſauroient dreſſer un compte.

Les acquits, manquent des autoriſations légales, ſont contraires à toutes les formes reçues, ſouvent même n'ont pas le caractère d'authenticité & les ſignatures qui en forment la plus indiſpenſable & la première des obligations.

Des recettes non prévues, non ordonnées, non régulariſées ont élevé çà & là des caiſſes au nom de la nation : on n'en ſauroit pourſuivre les comptes avant d'en avoir d'abord retrouvé les traces.

Des dépenses ont été prodiguées de toutes parts, souvent sans autre autorité que celle d'un très pressant besoin, sans autre formalité que celle de la force, sans autre vestige que celui d'indices à découvrir : si elles ont tourné au profit de la révolution ou du bien public, elles sont justifiées, & des lois d'ordre les allogeront ; si elles ont enrichi des concussionnaires & des voleurs, il ne faut pas que l'excès du désordre les sauve.

Ces observations sont toutes vraies ; mais il n'en est aucune qui réclame l'établissement qu'on nous propose.

Quelles que soient les comptabilités dont il est question, elles rentrent ou dans la classe des comptabilités en deniers, ou dans celle des comptabilités en matières.

Il seroit inutile d'expliquer que la *comptabilité deniers* se compose de toutes recettes ou dépenses faites en monnoie, & la *comptabilité matières*, de toute entrée & sortie d'objets en nature, dont la République a possédé des approvisionnemens ou des magasins.

La comptabilité deniers est la comptabilité par essence ; elle est la source ou la fin de toutes les autres ; elle peut souvent en tenir lieu : les fonctions qu'elle remplit portent sur un objet si marquant, que, sous nul système de gouvernement, elle n'a échappé aux regards de la législation. Avant 1791, des chambres des comptes étoient instituées pour la surveiller sans cesse ; la constitution de 1791 la réserva au Corps législatif lui-même, par l'intermédiaire néanmoins d'un bureau de comptabilité ; enfin, la constitution de l'an 3 l'a attribuée aux commissaires de la comptabilité nationale, sous la dépendance du Corps législatif, en déclarant qu'ils la recevroient des mains de la trésorerie nationale.

J'ai dit que la *comptabilité deniers* tenoit souvent lieu de toutes les autres : c'est ce qu'on voit presque toujours dans un gouvernement assis & ordonné. En effet, alors le trésor public ne manquant ni d'argent, ni de crédit, il fait

rarement des avances, & ne paie que sur pièces justificatives de valable emploi ; s'il en fait quelquefois pour la facilité du service, c'est sur récépissés provisoires qu'on échange bientôt définitivement en quittances comptables amplement justifiées.

Ainsi, quand autrefois on donnoit l'habillement militaire ou les travaux des fortifications à l'entreprise, l'entrepreneur touchoit des à-comptes, moyennant certaines précautions ; mais il ne touchoit sa solde qu'autant qu'il rapportoit la preuve authentique du parfait accomplissement de ses engagemens. Le prêt des troupes même, après avoir eu lieu de cinq en cinq jours sur des reconnoissances provisoires, n'étoit validé par des acquits comptables qu'à la fin du trimestre, d'après les revues qui y étoient annexées.

Les quittances définitives, les seules qui libérassent le comptabe, les seules admissibles à l'appui des comptes, justifioient donc l'emploi des deniers autant que le paiement.

Néanmoins, il y avoit en outre, de tous les temps, des *comptes matières* à rendre : les uns, sous l'ancien régime, ressortissoient, en petit nombre, des chambres des comptes ; les autres, & presque tous, rendus réellement par les ordonnateurs inférieurs aux ministres, étoient encore censés l'être ensuite par les ministres au conseil du prince ; ce qui se faisoit bien ou mal dans le mystère des bureaux.

Aussi, à l'aide de cette obscurité, lorsque les formes monarchiques eurent disparu, la *comptabilité matières* échappa à la fusion républicaine.

Cependant, jamais il ne fut aussi nécessaire de la régler & de la coordonner au nouveau régime. Jadis elle étoit, dans presque toutes les parties, purement d'ordre ; maintenant elle est devenue l'accessoire indispensable de la *comptabilité deniers*. Il est aisé d'en saisir la raison. C'est que

depuis six ans la République ayant été à-peu-près constamment obligée de pourvoir par elle-même au détail de ses approvisionnemens & de ses achats en tout genre, ce n'est pas assez qu'un comptable rapporte la quittance autorisée de celui qui a été chargé d'acheter du drap : par exemple, si celui qui a acheté ce drap ne rapporte à son tour la preuve, & qu'il a réellement employé tout l'argent reçu à l'acheter, & que ce drap a été également tout employé à faire des habits aux troupes.

C'est le défaut d'une loi de cette espèce sur la *comptabilité matières*, qui tient en échec toute la comptabilité intermédiaire.

La trésorerie prétend que la loi du 30 germinal an 2 l'a réunie dans son sein à la *comptabilité deniers*, pour de là être transmises ensemble toutes deux au bureau de comptabilité & y servir l'une à l'autre de contrôle réciproque. La loi du 30 germinal n'est pas du tout positive & générale à cet égard. Il paroît qu'on vouloit par elle faire un essai qui est resté incomplet. Il étoit contraire aux principes ; il n'a pas réussi ; il n'a trouvé qu'opposition soit tacite, soit ouverte de la part des comptables en matières, ainsi que de celle de leurs chefs ; il n'y avoit pas été joint en faveur de la trésorerie, de coercition ni administrative, ni judiciaire : judiciaire, la trésorerie n'est pas un tribunal ; administrative, la trésorerie n'a d'autorité comme administration que sur ses comptables directs & sur ses premiers agens.

Il faut en revenir aux principes & à la marche naturelle des choses. De cette manière, les difficultés s'évanouiront.

La trésorerie étant le point central de toutes les recettes & dépenses en deniers, les comptes de cette espèce doivent émaner d'elle ; mais comme durant les écarts du régime révolutionnaire, il a été fait sans son concours des recettes au nom de la République, par-tout où se découvrira un comptable de cette espèce, & de quelque manière qu'il se

découvre, le bureau de comptabilité le poursuivra comme comptable de deniers publics : il fera en ce cas pour la comptabilité intermédiaire, ce qu'il fait tous les jours pour la comptabilité ancienne. Si ce comptable est mort, ou disparu, ou émigré, ou failli, ou hors d'état de dresser ses comptes, il sera de même procédé à son égard, comme on procède déja en semblable circonstance relativement à l'ancienne comptabilité. Il n'y a ni plus de difficulté, ni plus de formalité dans l'une que dans l'autre : ce ne sont pas en un mot des cas nouveaux ; ils se sont déja présentés plusieurs fois. Enfin, la nécessité des temps ayant fait violence à la rigueur des règles, pour que des illégalités aujourd'hui irréparables ne motivent plus d'éternels & inutiles délais, il faut que tous les comptables soient autorisés & assujettis sous des peines sévères à présenter très-incessamment les comptes appuyés d'acquits & pièces justificatives tels qu'ils existent : des peines seront également prononcées contre la trésorerie, si elle y manque en ce qui la concerne.

Quant à la *comptabilité matières*, elle rentre par sa nature dans les attributions des ministres, non moins que la *comptabilité deniers* dans celles de la trésorerie nationale : les receveurs, les payeurs, les régies remettent leurs comptes respectifs de deniers à celle-ci, qui les réunit & les présente au bureau de comptabilité ; les ordonnateurs, les entrepreneurs, les fournisseurs, les agens, les gardes-magasins doivent, en suivant la hiérarchie dans leur partie, faire parvenir de leur côté leurs comptes respectifs de matières aux ministres, des mains desquels ils doivent passer au bureau de comptabilité ; mais il ne suffit pas de l'ordonner. Une loi (1) ordonne bien que les ministres ne garderont pas plus de quinze jours les comptes qu'ils étoient dans l'usage de recevoir, & que de là ils seront envoyés après ce terme au bureau de comptabilité : qu'on nous dise s'il y en est encore

(1) Du 23 août 1793.

arrivé un seul. La constitution dit bien « que les comptes » détaillés de la dépense des ministres, signés & certifiés » par eux, sont rendus publics au commencement de cha- » que année ». Quels sont les comptes de l'an 5 que nous ayons encore ? mais graduons des peines rigoureuses à prononcer par le bureau de comptabilité contre les *comptables-matières* qui seront en retard, & de fortes amendes contre les ministres qui n'auront pas transmis ces comptes à ce bureau dans le délai déterminé : peu-à-peu vous verrez que la loi se fera obéir. Le bureau de comptabilité vous diroit si ces moyens coercitifs font leur effet sur les comptables sans nombre de l'ancienne comptabilité, contre lesquels ils existent depuis long-temps.

On objectera que, pour la *comptabilité intermédiaire*, la chose n'est pas possible, parce que les ministres actuels sont étrangers à cette comptabilité, dont partie relevoit des ministres antérieurs au mois de floréal an 2, partie des commissions exécutives qui leur succédèrent, & partie encore d'agences & de gérans isolés qui naquirent comme d'eux-mêmes dans ces jours fameux par tant d'indépendance & tant d'oppression.

Je ne sens pas du tout, je l'avoue, la force ni la justesse de cette objection.

Si, en rattachant au sein de quelque ministère que ce soit les divers comptables qui, sous les ministres de 1793, ou sous les commissions exécutives de l'an 3, ou sous quelque autre autorité administrative, ont été chargés de gestion de matières, j'en faisois assumer la responsabilité comptable à ce nouveau ministère, je conviens que ce seroit une absurdité : mais quand il ne s'agit que de provoquer les comptes, de les rassembler, de les vérifier d'après les renseignemens & les titres qui sont déposés dans les archives des départemens ministériels auxquels l'état administratif dont il est question est attribué, de les présenter ensuite au bureau de comptabilité, je ne vois là qu'une suite d'opérations présentes relatives à une gestion passée, & qui, par leurs rapports

préſens, tiennent néceſſairement à quelque branche du gouvernement actuel, puiſque c'eſt à lui de ſurveiller ces opérations.

Ne prétendez point que la diſtribution en ſoit difficile entre les divers miniſtères. La plupart ſont déja toutes diſtribuées par la nature des objets : ainſi la commiſſion de la marine & ſes comptabilités ſont retournées ſans nul doute au miniſtère de ce nom, & celle des armées de terre à celui de la guerre. La commiſſion des approviſionnemens, au contraire, appartiendroit autant à la guerre qu'à la marine, & autant à l'intérieur qu'à la guerre. Eh bien ! il n'y a qu'à trancher la difficulté, & la mettre ſans héſiter dans l'un de ces miniſtères, par exemple, dans celui de la guerre. N'y a-t-il pas des relations habituelles de correſpondance entre tous ? En la claſſant ſous l'autorité de celui-ci, de quoi le chargeons-nous ? d'en accélérer & d'en ſurveiller la reddition des comptes.

Par la réſolution, vous attribueriez bien à celui des finances, quoi qu'on diſe, de ſurveiller toutes les redditions de comptes dont le bureau de liquidation ſeroit chargé : liſez l'article II, & vous verrez que ce bureau eſt *mis ſous la ſurveillance* de ce miniſtre ſans la moindre reſtriction.

Cette attribution générale eſt auſſi extraordinaire que l'attribution diviſée entre tous les miniſtres ſeroit ſimple & naturelle. Celle-ci n'offre pas d'inconvéniens réels ; celle-là préſente l'inconvénient, tel quel, de mettre aux priſes le miniſtre des finances avec tous les autres miniſtres. Elle préſente en outre celui très-grave de lui donner ſenſiblement une influence indirecte ſur les opérations du bureau de liquidation des comptes, dont l'eſſor eſt déja tel par la réſolution, qu'avec la moindre expérience du monde & des affaires, on peut hardiment le prédire deſtiné à devenir l'arbitre ſouverain de la comptabilité intermédiaire.

Ce ſeroit un établiſſement bien étrange & bien bizarre que celui de ce bureau ! Entendez ceux qui le défendent, ce n'eſt qu'un ſimple bureau de rédaction des comptes. Liſez

la résolution ; il réunit tous les caractères imaginables. Comme un ministère, il est nommé par le Directoire, & comme pour un ministère, sur l'état que le Directoire transmet au Corps législatif, celui-ci règle ses dépenses. Comme le liquidateur général, il est expressément chargé de liquider les droits respectifs de la nation & des comptables ; mais ou un comptable est en débet, ou il est en avance : dans le premier cas, l'agent du trésor public le poursuit sur la dénonciation du bureau de comptabilité ; dans le second, la trésorerie, à vue de l'arrêté du compte, procède au remboursement aux termes des lois. Ce bureau réunira les attributions ministérielles, en tant que chargé de ramener à lui la *comptabilité matière*, aux attributions de la trésorerie, en tant que l'article III l'investit même, en termes généraux, du soin de suivre la reddition des *comptes en deniers*. Il prononcera des séquestres & rendra des décisions & des arrêtés exécutoires : le voilà, tout autant que le bureau de comptabilité lui-même, tribunal & autorité constituée. Il est pourtant assujéti à remettre à celui-ci tous les mois l'état de ses travaux, & il est soumis à la surveillance du ministre des finances ; de manière que, sous ce double point de vue, ce n'est plus qu'un bureau subordonné.

Il a trop d'indépendance si on le considère comme établi pour hâter seulement la fin d'un travail matériel, qu'il aura intérêt à faire durer ; il en a trop peu, si on le considère comme premier degré de juridiction dans la matière des jugemens en comptabilité. Il est, sous cet aspect, le renversement organisé des principes : on le fait participer à une nature d'autorité qui ne peut être valablement exercée que par la comptabilité nationale, par ce pouvoir créé & constitué essentiellement pour ce genre de fonctions, & qui, depuis qu'il existe, n'a cessé, sous toutes les modifications de gouvernement, de se montrer aux comptables comme leur unique tribunal compétent.

Le nouveau bureau de liquidation, une fois qu'il seroit

en activité, chercheroit à envahir : telle est la nature des choses ; il y parviendroit : car, nommé par le Directoire, en relations habituelles avec le ministre des finances, composé de membres qui auroient vraisemblablement par devers eux des noms & des services chers aux amis de la révolution, entouré peut-être de prôneurs puissans & très-intéressés à le soutenir & à étendre ses prérogatives, on ne manqueroit pas ensuite de prétextes spécieux pour surprendre, dans des momens opportuns, des lois fort significantes en peu de lignes.

Enfin, c'est un accroissement inutile de dépense : j'ai prouvé que les objets pour lesquels ce bureau existeroit, avoient leur place marquée, partie à la trésorerie, partie chez les ministres, & que, si néanmoins les opérations de la comptabilité intermédiaire étoient si retardées, il ne falloit en accuser que l'insuffisance des lois. Personne ne prétendra, je crois, qu'au lieu de forcer & la trésorerie & les ministres à faire leur devoir, il y ait économie à ériger tout exprès un grand établissement qui les en dispense, & qui, d'entrée, ou, plus adroitement, par degrés insensibles, se ménagera, comme de raison, à lui-même le plus de consistance, d'éclat, d'importance & de commodités possibles. Laissez prendre pied, représentans du peuple, à ce nouvel abus politique : vous savez comme il est ensuite facile de les réformer. Il dévorera tout doucement sa part de la fortune nationale, & bientôt s'engraissera de négligences & peut-être de prévarications. Vous y gagnerez une funeste expérience de plus du danger imminent d'étendre les établissemens publics sans nécessité évidente, & de l'extrême difficulté de les restreindre.

Attendez-vous d'ailleurs en cette occasion à toute sorte de contradictions, de traverses, de longueurs, de frais, de doubles emplois dans l'exécution d'un projet qui n'est en harmonie avec rien de ce qui l'environne & qui ne subsistera que de dépouilles.

En un mot, une bonne loi pénale contre les comptables

de toute espèce, y compris la trésorerie & les ministres, à titre de chefs ; son application renvoyée à la comptabilité constituée, à qui elle revient naturellement, avec charge de rechercher tous les comptables par tous les moyens qu'elle jugera convenables ; que cette loi embrasse la *comptabilité matières*, en y faisant intervenir les divers ministres, entre lesquels seront distribuées, selon leur plus ou moins de rapports, toutes les anciennes commissions & agences, si elles ne le sont déja ; qu'elle simplifie & réduise à ses bornes propres la *comptabilité deniers* en mains de la trésorerie nationale, en ordonnant la présentation prompte & immédiate des comptes avec les acquits, tels qu'ils se comportent ; que, dans la suite, pour remédier aux différens vices de forme que la force des circonstances y a introduits, le bureau de comptabilité, au fur & mesure des vérifications, provoque, toutes les fois qu'il n'y aura pas eu de déprédation, des lois de tolérance..... Il n'en faut pas davantage pour faire marcher avec célérité la *comptabilité intermédiaire* & mettre vîte ses abus au grand jour, tout aussi bien que marche depuis quatre ans & que s'éclaire la *comptabilité ancienne*.

Quant à la *comptabilité constitutionnelle*, je prévois encore que, si on n'y prend garde, un désordre inextricable est à la veille de l'envelopper.

L'esprit de système, qui, durant ces dernières années, a tant occasionné de fautes & embrouillé de notions éprouvées, s'est glissé jusqu'en cette partie, dont le mécanisme, pour ainsi dire, purement matériel, n'en sembloit point susceptible.

On s'obstine aujourd'hui même à vouloir confondre la comptabilité d'exercice avec la comptabilité d'année : vous n'imaginez pas, représentans du peuple, à quel point cette innovation & cet entêtement multiplient le travail & nuisent au premier des mérites de toute comptabilité, qui est d'être simple & claire. Il seroit hors de saison de développer ici cette vérité ; mais il devient chaque jour de

plus en plus urgent que le Conseil des Cinq-Cents s'en occupe.

D'autre part, le rapport de votre commission contient en cette matière une hérésie dont je ne puis assez m'étonner : je la passe d'autant moins sous silence que le rapporteur y a complaisamment insisté, & que les suites en seroient désastreuses.

Elle se trouve ramenée de loin à la discussion ; car la discussion roule essentiellement sur la comptabilité intermédiaire, pour laquelle il s'agit de juger ce qui a été & non ce qui eût dû être. La doctrine mise en avant regarde au contraire la comptabilité constitutionnelle & les règles qui doivent la diriger.

Le rapporteur pose en principe que la seule pièce nécessaire à la trésorerie pour justifier de ses dépenses, c'est la quittance de la partie prenante & l'ordonnance ou le mandat de l'ordonnateur : il déduit cette conséquence de l'article 318 de la constitution, qui prononce la forfaiture contre la trésorerie, dans le cas seulement où les paiemens ne seroient point appuyés d'un décret du Corps législatif, d'une décision du Directoire & de la signature d'un ministre. Puisque la constitution n'en exige pas davantage, la trésorerie, conclut-on, n'a pas le droit d'être plus difficile.

Mais qui ne sait donc que ces précautions prescrites par la constitution sont seulement des précautions de garantie des pouvoirs constitués, les uns envers les autres ? Il n'y a jamais eu, il n'y aura jamais, il ne peut y avoir de véritable comptabilité qu'autant qu'en définitif la quittance comptable, la pièce vraiment justificative d'une dépense porte avec elle la preuve que les deniers de cette dépense ont été employés conformément aux lois. L'opinion contraire nous conduiroit à ce résultat dérisoire que les comptes des deniers de la République seroient parfaits, pourvu qu'ils prouvassent que ces deniers n'ont pas passé à la disposition du Directoire ou de ses agens sans une de ses

321

décisions & la signature d'un de ses ministres. Voilà des comptes qui offriroient au peuple français des résultats très-lumineux & très-satisfaisans sur la dispensation de sa fortune !

Représentans du peuple, l'usage, les lois & la raison proscrivent unanimement de semblables erreurs. Le salut de la fortune du peuple & même celui de l'état consistent au contraire formellement en ce qu'il ne puisse pas être tiré du trésor dix centimes sans qu'il apparoisse définitivement dans ses comptes de l'emploi régulier & légitime qui en a été fait.

Le rapport contient quelques autres mal-entendus auxquels je ne m'arrête point, parce qu'ils sont indifférens au fond de la question, & que je vous ai déja trop fatigués de cette pénible discussion.

Je vote pour le rejet de la résolution.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Prairial an 6.